

国土空间规划视角下的自然生态空间整体性用途管制研究

贺丽雪

(河北陆源土地规划咨询有限公司, 河北 石家庄 050091)

摘要 在国土空间规划的宏观视角下, 自然生态空间的整体性用途管制成为一个亟需深入探讨的课题。随着全球经济的迅猛发展和城市化进程的加速推进, 自然生态系统面临着前所未有的压力与挑战。如何在保障经济社会发展的同时, 有效维护自然生态空间的完整性和功能, 成为国土空间规划领域的重要议题。本文探讨国土空间规划视角下的自然生态空间整体性用途管制并提出相应的建议, 以期构建生态文明、推动可持续发展提供有益参考。

关键词 国土空间规划; 自然生态; 空间整体性; 用途管制

中图分类号: TU985

文献标志码: A

DOI:10.3969/j.issn.2097-3365.2025.02.041

0 引言

自然生态空间作为地球生命支持系统的重要组成部分, 不仅承载着生物多样性的保护重任, 还关乎着区域乃至全球的生态安全与稳定。然而, 在国土空间利用过程中, 由于不合理的规划与开发活动, 自然生态空间往往被分割、破碎, 导致生态系统服务功能下降, 甚至引发一系列生态问题。因此, 从国土空间规划的角度出发, 对自然生态空间实施整体性用途管制成为一种必要的应对策略。整体性用途管制强调在国土空间规划过程中, 将自然生态空间视为一个有机整体, 通过科学合理的规划布局和严格的管制措施, 确保其用途的合理性和可持续性。

1 国土空间规划与用途管制衔接内涵理解

国土空间规划与用途管制, 两者虽在国土空间治理体系中扮演着不同的角色, 却并非孤立存在, 而是相互交织、互为支撑^[1]。规划是蓝图, 是未来发展的导向与框架; 管制则是保障, 是规划落地的实施手段与监管机制。二者虽无清晰的边界划分, 却共同构成了国土空间治理不可或缺的组成部分。在这一过程中, 国土空间规划以其宏观性、战略性, 为国土空间的合理布局与优化配置提供了科学依据; 而用途管制则以其具体性、操作性, 确保了规划意图的有效实现与空间秩序的严格维护。国土空间用途管制的内涵已远非传统意义上的用途管制制度和空间准入制度所能涵盖。在生态文明建设的指引下, 它正逐步向全域全要素的空间管制拓展, 涵盖了土地利用、生态保护、资源开发、

城乡建设等多个方面。这种全要素、全方位的空间管制模式, 不仅有助于提升国土空间资源的利用效率, 还能有效遏制无序开发与过度开发, 促进人与自然和谐共生。国土空间规划与用途管制之间的衔接并非简单的机械组合, 而是基于二者耦合性与相互反馈促进作用的深度融合^[2]。一方面, 规划为管制提供了目标与方向, 确保了管制措施的针对性与有效性; 另一方面, 管制过程中的信息反馈与效果评估, 又为规划的调整与优化提供了重要依据。这种双向互动、相互促进的关系, 不仅有助于提升国土空间治理的效能, 还能促进国土空间规划与用途管制制度的不断完善与发展。

2 国土空间规划视角下的自然生态空间整体性用途管制要点

2.1 构建共同发力的“规划—管制”协调制度

在国土空间治理的深刻转型期, 规划与管制的协同机制已成为引导国家发展模式从高速度向高质量转变的关键性战略支点。这一转型不仅仅是技术层面的调整, 更是国家治理理念和发展范式的根本性变革。国土空间治理的复杂性要求我们突破传统的行政区划和单一要素管理模式, 构建一个以生态文明为核心、以系统性思维为导向的综合性治理框架。在这一框架中, 国土空间规划和用途管制作为核心工具, 其内在逻辑和外表现象已经从过去的线性、分割转向立体、联动的协同治理模式^[3]。尤其是在“山水林田湖草生命共同体”理念的引领下, 空间治理不再是简单的资源配置, 而是一个涉及生态系统整体性、区域协调性

和可持续发展的复杂系统工程。从宏观层面看，这一系统通过主体功能区划分，实现差异化的资源配置策略，既尊重区域自然禀赋，又充分激活区域比较优势；从中观尺度来看，“三区三线”管控模式为空间单元的功能定位和边界管理提供了精准的技术支撑，有效平衡了开发强度与生态保护的动态平衡；而在微观地块层面，通过建立严格的准入机制和动态监测体系，实现了对每一个具体空间单元的精细化管理，确保资源利用的高效性和生态性^[4]。这种多维度、立体化的治理模式，不仅仅是技术创新，更体现了国家治理能力现代化的重要突破。它要求我们超越传统的部门壁垒和管理惯性，建立一种更加开放、弹性和系统的治理范式，在尊重自然规律、维护生态平衡的同时，实现国土空间的优质、高效利用。通过这种全方位、多层次的治理机制，我们能够更加科学地处理发展与保护的复杂关系，最终推动形成一种既尊重自然、又彰显人文价值的国土空间治理新模式^[5]。

2.2 构建全面衔接的“规划—管制”传导制度

在国土空间治理的复杂体系中，规划与管制作作为两大核心环节，其紧密衔接与高效传导是确保治理效能的关键。调查、登记、规划、管制、执法等各环节相辅相成，共同构成了国土空间治理的完整链条。其中，规划与管制互为因果，规划的实施管理旨在实现既定的空间发展目标，而用途管制则是保障这些目标得以实现的重要手段^[6]。因此，在规划实施阶段，强化规划内容向用途管制的传导实施，成为提升国土空间治理效能的必然选择。国土空间规划作为未来发展的蓝图与导向，其内容涵盖了指引与约束两大类。约束类内容与用途管制紧密相关，直接决定了国土空间开发保护的空間布局、利用要求等关键要素。这些约束性内容不仅为用途管制提供了明确的指导与依据，也确保了规划意图在国土空间治理实践中的有效贯彻。然而，在规划编制、审批等实施前期，以及规划过渡期等特定阶段，规划内容的传导实施往往面临较大挑战。

在“多规合一”改革的深入推进过程中，用途管制制度正经历着从传统行政管理向现代治理体系的系统性转型。这一转型不仅仅是技术层面的优化，更是国土空间治理理念和范式的根本性变革。新型用途管制制度以“转用审批+准入许可+效用考核”为核心框架，突破了传统单一、静态的管理模式，构建了一个动态、全面、多维度的空间用途治理体系。该体系通过对建设用、农用地、未利用地等不同空间类型

的精细化管理，不仅实现了用地转用的法律合规性，更注重对空间利用效益的全过程动态评估。在农用地、林地等关键领域，转用审批制度已经从简单的行政审批转变为基于生态保护、资源节约和高质量发展的综合性评估机制。这种新型管制模式强调空间利用的系统性和关联性，通过建立更加严格和科学的准入标准，有效平衡了发展需求与生态保护的复杂关系。更为关键的是，这一制度不再是静态的、自上而下的管理，而是一个具有反馈机制、可持续调整的治理系统，真正体现了国土空间治理的现代化理念。通过对空间用途的精准管控和持续优化，我们正在构建一个更加智慧、高效、生态友好的国土空间利用新范式。在国土空间治理的复杂系统中，城乡发展差异性管理是实现精准空间调控的关键路径。通过构建多维度、差异化的空间准入机制，可以有效破解传统管理模式的局限性。具体而言，城镇开发边界内实施的“详细规划+规划许可”管理模式，不仅能够强化空间利用的规范性，还能显著提升城镇发展区的资源配置效率。对于城镇开发边界外的国土空间，应当采用更为复杂的复合管理方式，即在“详细规划+规划许可”基础上叠加“约束指标+分区准入”的管控模式，针对生态保护区、农田保护区、乡村发展区等不同功能分区，制定差异化、精准化的准入规则，从而实现对国土空间的系统性、整体性调控。这一管理框架的核心在于建立以效用为导向的考核制度，通过整合节约集约示范省创建考核、节约集约模范县（市）评价、开发区资源利用评价等多元评估指标，并结合资源环境承载能力监测结果，构建客观、全面的国土空间利用绩效评估体系^[7]。这一制度不仅能够量化空间利用效率，还能为规划动态调整提供科学依据，推动国土空间治理从粗放式管理向精细化、智能化转型。探索建立约束性指标计划管理、开发性地块批后监管等制度，将形成全方位、全过程的闭环监管机制，有效防范空间资源配置失衡和使用无序等风险，最终实现国土空间治理体系的系统性重塑与治理能力的现代化提升。

2.3 构建紧密关联的“规划—管制”监督制度

在国土空间治理的全生命周期管理中，监督阶段已经成为连接规划编制、实施与评估的关键枢纽，其复杂性和系统性远远超出传统的行政管理范畴。随着数字技术的革命性突破，国土空间治理正在经历从经验性、碎片化管理向科学化、系统化、智能化转型的深刻变革。这一转型的核心在于构建一个基于大数据、

人工智能和空间信息技术的综合性监督生态系统,其理论内涵和实践路径已经突破了传统的行政管理边界。技术创新为监督机制提供了前所未有的精准性和动态性:北斗卫星定位系统、高分辨率遥感技术、地理信息系统(GIS)等多元技术的深度融合,不仅实现了对国土空间的实时、精准捕捉,更为监督机制注入了智能化的治理逻辑。以“国土空间规划‘一张图’”为代表的信息化监管平台,已经从单一的数据记录转变为具有预警、分析、决策支持等多维功能的智能治理系统。这一系统突破了传统监管的静态、碎片化局限,通过多维度监督单元的构建——行政区划单元、空间规划单元、自然生态单元、发展管理单元及微观地块单元,实现了国土空间治理的全方位、立体化管理。数据关联与传导是这一系统的灵魂,通过对国土空间规划的几何属性、数据特征、时序变迁等的精准捕捉

和分析,不仅能够绘制出国土空间利用的动态演变图谱,更能为政策制定者提供基于实证的决策参考。更为关键的是,这一监督系统已经从被动的事后监管转变为主动的全程治理,通过建立全程可追溯的传导过程留痕管理制度,将用途转用审批、空间准入许可、效用考核等行政行为有机串联,形成一个具有实时性、关联性和预警性的智能监管网络。这种监管范式的创新,不仅仅是技术手段的革新,更代表了国家治理能力现代化的重大突破,标志着我国国土空间治理正在从传统的静态管理向动态、智能、全周期的系统性治理模式转变。通过实施档案信息化管理,每一个监管环节都将获得精确坐标,形成“痕迹清晰、监管到位”的治理新模式。这一制度不仅仅是技术手段的简单叠加,更是国土空间治理理念的深刻革新,标志着我国国土空间治理从粗放式管理走向精细化、智能化的重大转型(见图1)。

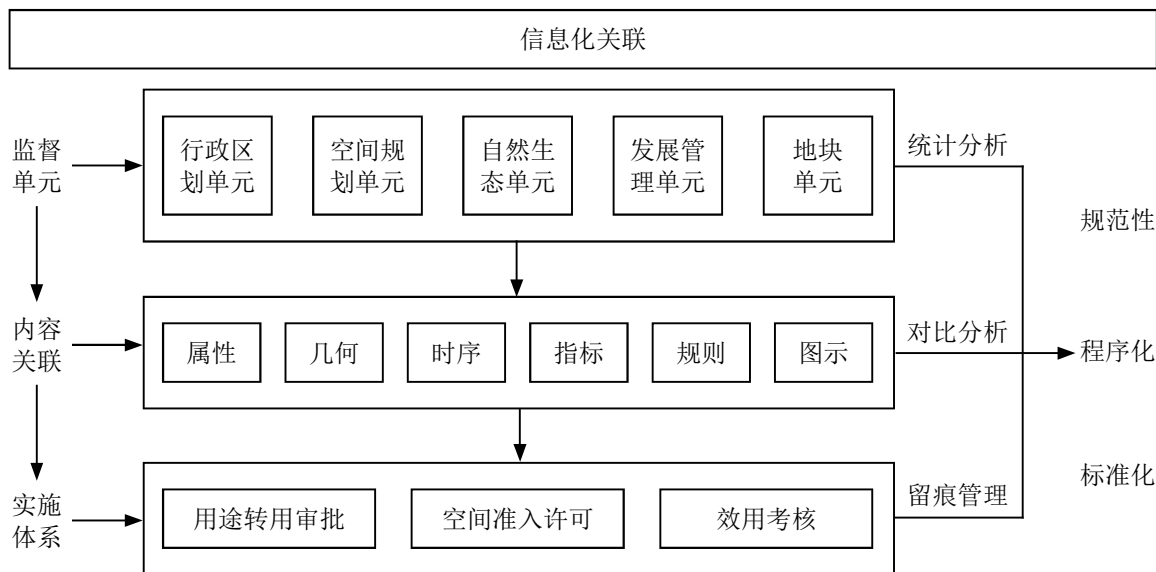


图1 国土空间规划与用途管制制度信息化关联图

3 结束语

国土空间规划视角下的自然生态空间整体性用途管制,是维护生态系统完整性和功能、保障区域生态安全的重要途径。通过科学合理的规划布局和严格的管制措施,可以有效避免自然生态空间的过度开发和无序利用,实现其与社会发展的和谐共生。

参考文献:

- [1] 张夏丰,郭嘉.新时代国土空间规划背景下生态廊道建设规划实践探索[J].工程建设与设计,2024(12):59-61.
- [2] 王苗.国土空间规划背景下详细规划高效实施路径

的探索[J].农业灾害研究,2024,14(05):278-280.

- [3] 李阳力,陈天.国土空间规划体系下的“标准化”水生态韧性研究模式重构[J].中国软科学,2024(03):98-108.
- [4] 王凯,蒋国翔,罗彦,等.适应气候变化的国土空间规划应对总体思路研究[J].规划师,2023,39(02):5-10.
- [5] 唐双娥.国土空间规划中生态用地的法律界定:兼谈生态环境损害的范围[J].湖湘法学评论,2023,03(01):23-35.
- [6] 王琪,王存颂.国土空间详细规划层级中生态空间管控与保护修复的思路探讨[J].现代城市研究,2022(09):118-125.
- [7] 郝庆.面向生态文明的国土空间规划价值重构思辨[J].经济地理,2022,42(08):146-153.